



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE INVESTIGACIONES



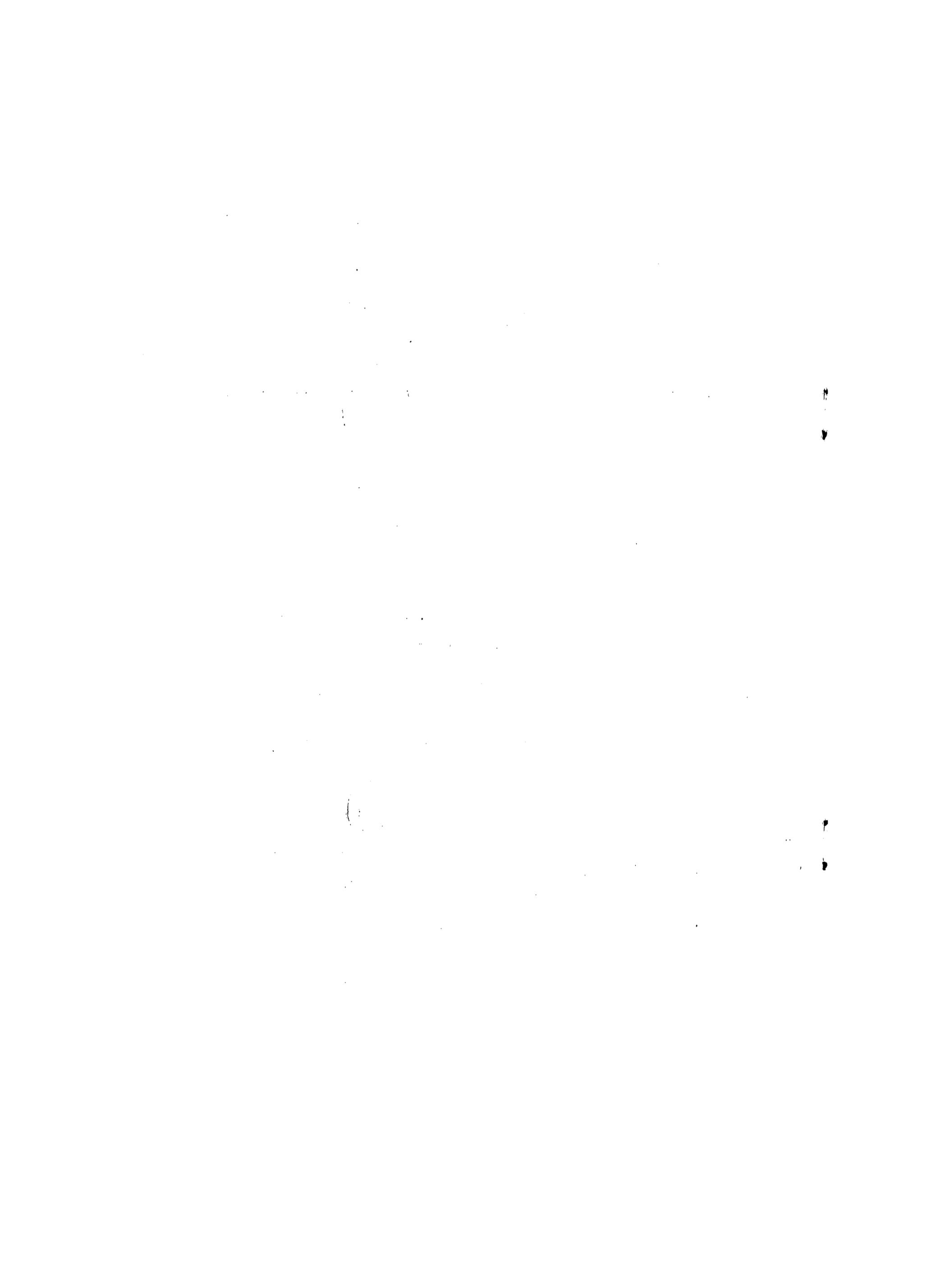
CORPORACIONES PUBLICAS Y DESARROLLO EN PUERTO RICO

José Villamil

Consultor \*

\* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización a la que pertenece, ni con las de las instituciones auspiciadoras del Seminario.

81-11-2478



## A. LA EXPERIENCIA DE PUERTO RICO.

El estudio de las empresas públicas en el contexto particular de Puerto Rico es interesante por tratarse de una economía que sirvió de modelo para muchos países del Tercer Mundo en las últimas tres décadas. En gran medida, la experiencia de Puerto Rico sirvió casi como paradigma de lo que debería ser la política de desarrollo. No es de sorprenderse que esto fuera así, pues por muchos años la economía puertorriqueña sostuvo altas tasas de crecimiento económico, a la vez que evidenciaba las características de la economía liberal: mercados libres, libre comercio, primacía de la empresa privada, influjo libre de capital externo, un rol secundario para el estado, y un estado ideal definido por los patrones de consumo, uso de tecnología y organización social de los países capitalistas avanzados, particularmente los Estados Unidos.

Consideramos importante relatar, aunque en forma muy breve, esta experiencia, a partir del 1940, año que provee un buen punto de partida por tratarse del año en que comienza la hegemonía política del Partido Popular Democrático que se extiende por los próximos 28 años sin interrupción. El Partido Popular ganó las elecciones del año 1940 con un programa basado en el logro de la independencia para Puerto Rico y de profundas transformaciones sociales y económicas. Muchos de sus programas tomaron como inspiración aquellos del Nuevo Trato norteamericano, ya que el nuevo gobierno tuvo apoyo del gobierno del Presidente Roosevelt. De hecho, en el 1942 es nombrado Gobernador de Puerto Rico, Rexford Tugwell, quien había sido miembro del grupo de asesores de Roosevelt. Tugwell fue Rector de la Universidad de Puerto Rico y Gobernador, creando en su período como tal varias instituciones gubernamentales que se han asociado con el proceso de modernización del país: la Junta de Planificación, la Oficina de Presupuesto y la Oficina de Personal.

En una primera etapa, que cubre los años de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno no sólo reformó sus estructuras sino que también llevó a cabo importantes programas en los campos de reforma agraria e industrialización. Para fines de 1945, prácticamente todo el sector industrial moderno era del estado, destacándose las fábricas de cemento, papel, cristal y otras. Además, en estos años se centralizaron varios servicios gubernamentales y se pusieron marcha un conjunto de programas de corte populista, como lo fueron aquellos que tenían que ver con la construcción de viviendas mediante "ayuda mutua y esfuerzo propio", la educación de las comunidades y otros.

Era evidente que aun dentro del Partido Popular existían diversas corrientes ideológicas en contienda por la hegemonía. Uno de estos grupos, compuesto por jóvenes tecnócratas logró imponer sus puntos de vista y modificar la línea del gobierno. Ya para el 1948, la postura del Partido Popular era otra. Abandonó la Independencia como objetivo, vendió todas las empresas al sector privado y se embarcó en el programa de desarrollo que hizo de Puerto Rico que sirvió de modelo para organismos internacionales, para los programas de ayuda de los Estados Unidos y, muy particularmente, para la Alianza para el Progreso en los años sesenta.

/Las razones

Las razones por el cambio en la orientación del Partido Popular han sido ampliamente discutidas en otros trabajos sobre la experiencia de Puerto Rico, por lo cual no es necesario entrar en detalles al respecto.<sup>1/</sup> Basta con señalar que el final de la Guerra marca una nueva fase de expansión en el capitalismo norteamericano, que para 1948 la Guerra Fría ya está en marcha y que ambas consideraciones crearon un clima hostil a cualquier postura del gobierno de Puerto Rico que tuviera un sesgo estatista o, como lo veían algunos, socialista. De ahí que el margen de acción del gobierno de Puerto Rico ante el gobierno de los Estados Unidos se vió muy reducido.

Pero, más allá de lo mencionado, habían grupos dentro del Partido Popular que estaban convencidos que la ruta más eficiente hacia el desarrollo no era la de la intervención estatal, sino más bien el estímulo a la inversión privada. Este grupo, compuesto mayormente de jóvenes tecnócratas asociados al Gobernador Tugwell, lograron convencer a Luis Muñoz Marín, para entonces Gobernador, que el gobierno debería cambiar su papel en el desarrollo, convirtiéndose en agente impulsor del capital privado y abandonando su participación directa en la producción de bienes.

Esta nueva orientación dio paso a que se comenzara el programa llamado "Manos a la Obra" que tenía como elemento principal la industrialización mediante el ofrecimiento de diversos estímulos, principalmente la exención contributiva, pero incluyendo otros incentivos como subsidios en la construcción de la planta física. Fue éste el programa que se convirtió en el modelo preferido por los Estados Unidos y por algunos organismos internacionales. Las razones por las cuales se dio esta situación no son difíciles de entender:

1. Durante la década del 1950 y la década del 1960, la economía creció rápidamente.
2. El proceso de crecimiento se basó en los postulados del capitalismo: libre empresa, libre comercio entre naciones, ningún entorpecimiento al libre flujo de factores de producción.
3. El estado actuó como un agente catalítico a la empresa privada, proveyendo infraestructura, estímulos fiscales y, mediante el estímulo a la emigración y la provisión de servicios sociales, ayudó a mantener las tensiones sociales dentro de los límites tolerables.
4. La política de desarrollo estaba orientada al crecimiento económico y se partió del supuesto, bastante común hasta hace muy poco en la literatura del desarrollo, que el crecimiento eventualmente resolvería los otros problemas de la sociedad.
5. Por último, el proceso de cambio social se definió en función del patrón de consumo, la cultura y tecnología de los países capitalistas industrializados, particularmente los Estados Unidos.

---

<sup>1/</sup> Hay varios trabajos que discuten este período del proceso de desarrollo puertorriqueño. Entre ellos, destacan los trabajos de A. G. Quintero Rivera. Para una síntesis del proceso de desarrollo y una bibliografía, ver: José J. Villamil, "El Modelo Puertorriqueño: Los Límites del Crecimiento Dependiente", Revista Interamericana de Planificación Vol. X, Nº 39, 1976.

Dado lo anterior, no es de sorprenderse que Puerto Rico se convirtiera en el modelo predilecto de instituciones como el Banco Mundial, del gobierno de los Estados Unidos y de académicos educados en la tradición Neo-Clásica o de Modernización.

Sin embargo, para los comienzos de la década de 1970, la imagen de Puerto Rico como modelo de desarrollo se había opacado. Las tasas de crecimiento económico disminuyeron agudamente; el desempleo, que nunca bajó del 10%, llegó al 23% en el 1977 y se ha mantenido alrededor del 20%; el gobierno se confronta con una seria situación fiscal y los problemas sociales se han hecho cada vez más agudos. Lejos de ser un modelo, Puerto Rico se ha ido convirtiendo en el ejemplo extremo de lo que conlleva el proceso de crecimiento dependiente.

Resulta interesante considerar, aunque muy brevemente, el proceso en sí en las tres últimas décadas para tratar de entender por qué se dio el fracaso. Es evidente que parte del problema se relaciona al hecho de que los criterios usados para evaluar el proceso de desarrollo no eran suficientes, ya que se concentraban casi exclusivamente en las tasas de crecimiento económico. Es curioso notar cómo, en la literatura escrita en los '50 y '60, prácticamente no se menciona la emigración ocurrida en ese período, responsable en gran medida de la mejoría ocurrida en los indicadores usados (ingreso per cápita, por ej.).

Los objetos de esta nueva estrategia de desarrollo estaban orientados a la atracción de industrias caracterizadas por un uso intensivo de mano de obra, ya que Puerto Rico contaba con una gran población desempleada y sub-empleada. Además, el nivel de salarios era relativamente bajo, por lo cual el atractivo principal, además de los incentivos fiscales, era el bajo costo de la mano de obra. En los primeros años, el programa fue relativamente exitoso si lo medimos en términos del número de empresas que se establecieron en la isla y del aumento en la producción industrial (Cuadro Nº 1). Sin embargo, el empleo adicional generado fue relativamente poco, ya que los nuevos empleos compensaron aquellos perdidos en la agricultura y en la industria de la aguja. Es interesante notar que entre el 1950 y el 1965, el tamaño de la fuerza obrera no aumentó aún cuando la población en su totalidad creció en un 15% (Cuadro Nº 2). Esto se debió primordialmente a dos factores: una reducción en la tasa de participación de la fuerza obrera y la emigración masiva de la población. Es bueno hacer notar que entre 1945 y 1954, abandonan la isla unos 750.000 puertorriqueños.

Va para los comienzos de la década del '60 se hace evidente que aún el proceso de crecimiento económico se está agotando, ya que el atractivo de Puerto Rico como ubicación para industrias norteamericanas se había reducido. Esto resultó de los aumentos en salarios mínimos a ser pagados en Puerto Rico y por el hecho de que habían otros países que estaban ofreciendo condiciones iguales o mejores. Ante esta situación se comenzó una nueva estrategia basada en el establecimiento de grandes complejos petroquímicos que producirían los insumos para una extensa gama de procesos industriales. Esta estrategia estaba fundamentada en el supuesto de que la disponibilidad de materias primas sería suficiente para que los procesos industriales que usan tales materias se establecieran en la isla. Este no resultó ser el caso, ya que los productos se exportaban en su gran mayoría

/para ser

para ser elaborados en los Estados Unidos. La inversión total en el sector petroquímico alcanzó la cifra de \$1 400 millones pero el empleo total generado alcanzó tan sólo la cifra de 6 000 empleos. En los últimos tres años, el cierre de dos instalaciones ha reducido esta cifra.

Para fines de la década del '60, era evidente que la industria liviana había llegado a sus límites y que la industria petroquímica no resolvería el problema del empleo. El reconocimiento de esta situación llevó a una nueva fase del proceso de desarrollo en Puerto Rico. La emigración no era posible a partir del 1965, debido a las condiciones en los Estados Unidos, así que esa salida no estaba disponible. Es por eso que, a partir del año 1965 el gobierno comienza a establecerse como el empleador principal, aumentando entre 1965 y 1975 por casi 100 000. Esto se logró mediante una creciente inversión del sector público en infraestructura y en los programas de gobierno. Esto llevó a un aumento sustancial y acelerado en la deuda pública de Puerto Rico y en los fondos recibidos del gobierno de los Estados Unidos (Cuadro Nº 3).

Se trata de una descripción muy breve y esquemática de un proceso mucho más complejo. Sin embargo para los propósitos de esta discusión, nos provee un marco para analizar el papel que jugaron las empresas públicas. Además, provee los elementos centrales del proceso, a saber:

a) El cambio de una estrategia con un énfasis redistributivo y orientado hacia la autosuficiencia a una orientada hacia el crecimiento y la industrialización para la exportación.

b) El cambio de una política en que el gobierno controlaba los medios de producción industrial a una en que este control reside en el capital extranjero.

c) El estado pasa de ser un productor directo a ser un intermediario y agente catalítico para el capital privado.

Es dentro del contexto de ese proceso que habría que estudiar el papel de las empresas públicas en Puerto Rico. Para propósitos de este trabajo, hemos definido las empresas públicas como aquellas corporaciones creadas por legislación y por iniciativa del Estado, que funcionan ligadas al sector público pero con cierta autonomía. Como se desprende de los capítulos que siguen, estas empresas en Puerto Rico cubren una gran cantidad de áreas. Por eso, nos hemos limitado a algunas que consideramos más importantes.

## B. EMPRESAS PUBLICAS EN PUERTO RICO

### 1. Características básicas del Sector de Empresas Públicas

En Puerto Rico existen cuarenta y cinco (45) corporaciones públicas (CP) legalmente constituidas, de las cuales sólo una (1), no está operando.<sup>2/</sup> De las 44 CP's que están operando en la actualidad 22 fueron creadas en la década del 70, 13 entre los años de 1957 y 1969, 7 en la década del cuarenta y sólo dos antes de 1940. Unas cinco (5) también fueron creadas entre 1941 y 1945 pero, como se explicará más adelante, fueron vendidas al sector privado.

El ámbito de operaciones de las CP's en Puerto Rico se puede dividir en las siguientes áreas de acuerdo al tipo de función que realizan o al producto o servicio que se mercadea:

- a) Utilidades: Seis (6) CP's que suplen energía, agua, servicio telefónico rural y urbano, transportación marítima y transportación de pasajeros en la zona urbana de la capital.
- b) Desarrollo de propiedades: Nueve (9) CP's que se encargan de la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, edificios, vivienda, facilidades recreativas, puertos (aéreos y marítimos) y a la compra-venta de tierras.

#### Organización de Corporaciones Públicas por Cuatrenio

##### 1941-44

1. Autoridad de Energía Eléctrica
2. Autoridad de Tierras
3. Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico
4. Compañía Fomento Industrial

##### 1945-48

Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y otras Personas Incapacitadas.

##### 1949-52

1. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados - 1949
2. Autoridad de Comunicaciones - 1949

##### 1953-56

##### 1957-60

1. Autoridad Metropolitana de Autobuses - 1959
2. Autoridad de Edificios Públicos - 1958
3. Corporación de Crédito Agrícola - 1950
4. Corporación de Renovación Urbana y Vivienda - 1957

<sup>2/</sup> La autoridad para la Administración y Desarrollo de Punta Borinquen, creada en el 1979, se encuentra en proceso de organización y, por el momento, se contrataron los servicios de la Compañía de Fomento Industrial para administrar la base Ramey una vez ésta pasó a manos del gobierno.

/1961-64

1961-64

1. Administración de Terrenos - 1962
2. Banco de la Vivienda - 1961
3. Corporación Desarrollo Comercial - 1962
4. Compañía de Fomento Recreativo - 1961

1965-68

1. Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles (ACAA) - 1968
2. Administración de Derecho al Trabajo - 1968
3. Autoridad de Carreteras - 1965
4. Compañía de Desarrollo Cooperativo - 1966
5. Universidad de Puerto Rico - 1966

1969-72

1. Autoridad de Finanzas Municipales - 1972
2. Compañía de Turismo - 1970
3. Corporación del Nuevo Centro de San Juan - 1971

1973-76

1. Administración del Fondo de Compensación al Paciente - 1976
2. Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra - 1975
3. Autoridad de las Navieras - 1974
4. Autoridad de los Puertos - 1975
5. Autoridad de Teléfonos - 1974
6. Corporación Azucarera - 1973
7. Corporación de Empresas Correccionales - 1974
8. Corporación de Recursos Minerales - 1975
9. Corporación de Desarrollo Rural - 1973
10. Instituto del Cine - 1974

1977-80

1. Administración de Servicios Médicos
  2. Autoridad de Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas y de Control de Contaminación Ambiental de Puerto Rico
  3. Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos
  4. Corporación del Conservatorio de Música
  5. Corporación de la Orquesta Sinfónica
  6. Instituto de Cultura
  7. Corporación del Centro de Bellas Artes
  8. Corporación de las Artes de la Representación de Puerto Rico
  9. Autoridad para el Desarrollo de Punta Borinquen
  10. Corporación de Recursos Marinos, Lacustres y Fluviales
- c) Financiamiento: Seis (6) CP's, encabezadas por el Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico, funcionando como intermediarios financieros para el gobierno central y las otras CP's del país, para los consumidores de vivienda a bajo costo, para las cooperativas y para el sector agrícola. Este sector también sirve como intermediario financiero del capital privado nacional y transnacional.

/d) Producción Agrícola

- d) Producción Agrícola: Dos (2) CP's, la Autoridad de Tierras y la Corporación Azucarera, operan en este sector. Una produce piñas y sus derivados y la otra ha adquirido casi el 60 por ciento de la tierra dedicada al cultivo de la caña y la totalidad de las centrales y refineries del azúcar.
- e) Servicios: Cuatro (4) CP's ofrecen servicios de adiestramiento y empleo, servicios médicos-hospitalarios en la capital, educación (Universidad de Puerto Rico) y en el manejo de desperdicios sólidos (ésta fue creada en el 1978 y desde entonces sólo funciona a nivel de planificación y coordinación).
- f) Seguros: Dos (2) CP's operan en el área de seguros: una en el campo de las compensaciones por accidentes automovilísticos y otra en la cubierta de los médicos en casos de demandas por negligencia en el desempeño de sus funciones.
- g) Investigación y Divulgación: Tres (3) CP's dedicadas a la investigación científica en la agricultura y los recursos marinos y fluviales. Una de ellas, la Estación Experimental Agrícola, es la CP más antigua de Puerto Rico, ya que fue creada en el 1910 por la Asociación de Productores de Azúcar de Puerto Rico y luego traspasada al gobierno en el 1914. La segunda, el Servicio de Extensión Agrícola, fue creada en el 1933. Ambas forman parte de la Universidad de Puerto Rico. La tercera se dedica al sector de recursos marinos, lacustres y fluviales.
- h) Promoción: Dos (2) CP's se dedican a la promoción del turismo y de la cinematografía.
- i) Cultura: Cinco (5) CP's que funcionando bajo la dirección de una agencia ejecutiva, la Administración para el Fomento de las Artes y la Cultura, se ocupan de promover el desarrollo de la música, las artes de la representación, la preservación de monumentos históricos, el desarrollo de un archivo nacional y otras actividades afines.
- j) Recursos Minerales: En este sector sólo una CP's, la Corporación de Desarrollo de Recursos Minerales, de Puerto Rico, tiene la función de estudiar, planificar, explorar y explotar los recursos minerales del país. Esta CP, creada en el 1975, sólo ha financiado la realización de estudios exploratorios para detectar la existencia de hidrocarburos en Puerto Rico. En la actualidad se encuentra en el proceso de negociación con firmas transnacionales norteamericanas para la explotación comercial del cobre en Puerto Rico.
- k) Otras: Aquí se incluyen cinco (5) CP's de diversa índole: producción y venta de artículos manufacturados por la población penal (Corporación de Empresas Correccionales) y los incapacitados (Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retrasadas y otras Personas Incapacitadas de Puerto Rico); planificación y desarrollo de un nuevo centro urbano para la capital, el desarrollo de la isla-municipio de Culebra (anteriormente usada casi en su totalidad para prácticas de tiro de la marina de los Estados Unidos) y para el desarrollo y administración de Punta Borinquen (anteriormente una base militar norteamericana).

/a) Utilidades

- a) Utilidades
  - 1. Autoridad de Energía Eléctrica
  - 2. Autoridad de Teléfonos
  - 3. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
  - 4. Autoridad de Comunicaciones
  - 5. Autoridad Metropolitana de Autobuses
  - 6. Autoridad de las Navieras de Puerto Rico
  
- b) Desarrollo de propiedades  
(Construcción, mantenimiento, compra-venta)  
Carreteras, edificios, tierra, vivienda
  - 1. Autoridad de Terrenos
  - 2. Autoridad de Carreteras
  - 3. Autoridad de Edificios Públicos
  - 4. Autoridad de Puertos
  - 5. Corporación de Desarrollo Comercial
  - 6. Compañía de Fomento Industrial
  - 7. Compañía de Fomento Recreativo
  - 8. Corporación de Desarrollo Rural
  - 9. Corporación de Renovación Urbana y Vivienda
  
- c) Financiamiento
  - 1. Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico
  - 2. Agencia Financiamiento Municipal
  - 3. Autoridad de Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas y de Control de Contaminación Ambiental de Puerto Rico (AFIMCA)
  - 4. Banco y Agencia Financiamiento de Vivienda
  - 5. Compañía de Desarrollo Cooperativo
  - 6. Corporación de Crédito Agrícola
  
- d) Producción Agrícola
  - 1. Autoridad de Tierras
  - 2. Corporación Azucarera
  
- e) Servicios
  - 1. Administración del Derecho al Trabajo
  - 2. Administración de Servicios Médicos
  - 3. Autoridad Manejo Desperdicios Sólidos
  - 4. Universidad de Puerto Rico
  
- f) Seguros
  - 1. Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles
  - 2. Administración del Fondo de Compensación al Paciente
  
- g) Investigación y Divulgación
  - 1. Estación Experimental Agrícola
  - 2. Servicio de Extensión Agrícola
  - 3. Corporación de Recursos Marinos, Lacustres y Fluviales

/h) Promoción

- h) Promoción
  - 1. Compañía Turismo
  - 2. Instituto del Cine
  
- i) Cultura
  - 1. Conservatorio de Música
  - 2. Artes de la Representación
  - 3. Centro de Bellas Artes
  - 4. Orquesta Sinfónica de Puerto Rico
  - 5. Instituto de Cultura de Puerto Rico
  
- j) Recursos Minerales
  - 1. Corporación de Desarrollo de Recursos Minerales
  
- k) Otras:
  - 1. Corporación de Empresas Correccionales
  - 2. Corporación de Industrias de Ciegos
  - 3. Corporación de Centro de San Juan
  - 4. Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra

Las CP's en Puerto Rico son creadas <sup>3/</sup> por las cámaras legislativas con personalidad jurídica propia y, aunque disfrutan de una autonomía administrativa, caen bajo la supervisión de la rama ejecutiva del gobierno central.

La creación de CP's ha respondido históricamente a diversas razones que han dependido de la visión político-económica de los sectores dirigentes del gobierno y el capital privado.

En el período 1940-45 el programa de fomento industrial se basó primordialmente en el esfuerzo propio y el desarrollo autónomo. Las orientaciones ideológicas del PPD dan origen a cuatro industrias básicas operadas como corporaciones públicas dirigidas al mercado interno: cemento, cristal, cerámicas y cartón. En el sector de las utilidades y servicios se crearon autoridades gubernamentales en varias áreas: la Autoridad de Fuentes Fluviales (energía), la Autoridad de Comunicaciones y la Autoridad de Transportación, para "desarrollar", "mejorar", "poseer", "operar" y "dirigir" las actividades correspondientes.<sup>4/</sup>

Se crea, también, en esta época la Autoridad de Tierras (para operar y dirigir las centrales azucareras que el gobierno adquirió), la Compañía Agrícola, el Banco de Fomento de Puerto Rico (1942) y la Compañía de Fomento de Puerto Rico (1942) que haría "estudios sobre los recursos naturales, mercadeo ... , y, conceder préstamos a empresas industriales y comerciales, dando prioridad a empresas gubernamentales o cooperativas para fomentar la inversión privada de los residentes de Puerto Rico,

---

<sup>3/</sup> Creadas en el sentido jurídico, ya que en algunos casos se adquirieron empresas del sector privado y en otros se le dio el carácter de CP a una agencia, o parte de ella, ya existente.

<sup>4/</sup> Navas Dávila, Gerardo, La dialéctica del desarrollo nacional: el caso de Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1978.

/evitando así

evitando así los males de la posesión ausentista" y para establecer empresas-manufactureras públicas. Entre las empresas manufactureras adquiridas o establecidas se encontraban la Corporación de Cemento (organizada en 1938 y adquirida por la Compañía en 1943), la Corporación de Cristal de Puerto Rico, la Corporación de Productos de Arcilla y la Corporación de Zapatos y Cueros de Puerto Rico.<sup>5/</sup>

La presencia del gobierno mediante sus empresas públicas en áreas consideradas tradicionalmente como exclusivas del capital privado generó contradicciones dentro de los sectores dirigentes del gobierno y la empresa privada y se consideró como un obstáculo para la expansión del capital norteamericano en Puerto Rico en la época de la postguerra.

A partir del 1947 se abandona la estrategia de desarrollo autónomo por la concepción del desarrollo dependiente vendiéndose todas las fábricas gubernamentales, a empresarios privados y cambiando la orientación de las corporaciones públicas restantes para que sirvieran de apoyo y facilitaran la inversión directa del capital norteamericano.<sup>6/</sup>

Es así como en el período entre 1949 y 1972, una época de rápido crecimiento económico que se caracteriza por la penetración masiva del capital norteamericano en la isla, las dieciocho (18) CP's que se organizan sólo pretenden centralizar la oferta de un servicio básico o llenar el espacio que la empresa privada no interesa desarrollar y que tiene un carácter desarrollista.

Durante esta época las principales CP's que se organizan son: la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad de Edificios Públicos, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, la Corporación de Crédito Agrícola, la Autoridad Metropolitana de Autobuses, la Autoridad de Comunicaciones (teléfonos en la ruralía), la Corporación de Desarrollo Comercial, la Autoridad de Carreteras, la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles, la Compañía de Desarrollo Cooperativo, la Universidad de Puerto Rico y la Compañía de Turismo.

Lo importante de este desarrollo, sin embargo, no es tanto el tipo de actividad desarrollada por las nuevas y viejas CP's, sino la forma y manera de hacerlo. Probablemente la actividad más importante de estas corporaciones lo sea su actividad de construcción y es precisamente en esta esfera donde su relación con la empresa privada es más significativa. Las CP's asumieron esta actividad en una forma complementaria con la empresa privada: gestionan el financiamiento de los mercados de capital de los Estados Unidos y sub-controlan los servicios de compañías privadas de construcción.

La década del 70 marca en Puerto Rico una época de crisis aguda en el desarrollo del capitalismo dependiente <sup>7/</sup> y paralelamente la adquisición por parte del gobierno de sectores productivos hasta entonces en manos del capital privado. En el 1973 adquiere un control casi absoluto

<sup>5/</sup> Ibid., p. 89.

<sup>6/</sup> Villamil, José J., Puerto Rico 1948-1979: The Limits of Dependent Growth, 1980, mimeo.

<sup>7/</sup> Vea: Villamil, Herrero, Gutiérrez, En torno al aumento en las tarifas solicitado por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, 1970, mimeo.

en el sector de la caña de azúcar, en el 1974 pasa a manos gubernamentales la transportación marítima y las operaciones telefónicas de la ITT y el 1975 se convierte en importador y distribuidor de alimentos y otros bienes de consumo. En el 1976, se discute y evalúa también, la adquisición de Molinos de Puerto Rico, empresa dedicada a la elaboración de harina y alimentos para animales, subsidiaria de la transnacional ConAgra, de Nebraska.

El nuevo giro del sector gubernamental generó una abierta oposición de diversos sectores políticos y empresariales, pero contó con el apoyo y consentimiento de las empresas que serían adquiridas.

El caso del Almacén de Importación y Distribución, unido a la política de control de precios, levantó la más enérgica oposición de parte de los importadores privados y finalmente fue liquidado. La adquisición de Molinos de Puerto Rico nunca se consumó por la oposición de la casa matriz.

La intervención gubernamental, por lo tanto, se redujo a los tres sectores que se encontraban en una aguda crisis financiera: las centrales azucareras, las compañías marítimas y la compañía telefónica.

Los defensores de la nueva política gubernamental señalaban que su acción respondía al interés público de: garantizar el empleo de los trabajadores de estas industrias, asegurar unas tarifas o precios bajos y estables de estos servicios para así poder atraer otras empresas manufactureras a la isla, y garantizar un servicio más adecuado en estas áreas.

La oposición concentró su ataque en dos aspectos: el alto costo de la compra y el endeudamiento que ello implicaba, y la amenaza que tal política representaba para el resto de la industria privada.

La disputa no tardó mucho en disiparse al lograrse convencer a la empresa privada de que el alcance de la nueva política no les afectaría en el futuro. De hecho, el Partido Nuevo Progresista (PNP), partidario de la anexión a Estados Unidos y principal opositor a la política de adquisición de las navieras y la telefónica, cuando asume el poder en el 1977 no logra encontrar un comprador para estas CP's y desiste de sus intenciones.

A partir del 1977 se organizan diez CP's bajo los auspicios del nuevo gobierno del PNP.<sup>8/</sup> Sólo una, sin embargo, merece atención especial: la Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas y de Control de Contaminación Ambiental de Puerto Rico (AFIMCA).

AFIMCA ha sido concebida como un intermediario financiero para otros CP's y la empresa privada. Desde su creación ha emitido deuda de largo plazo para financiar proyectos de: la PPG Industries, la Union Carbide Corp., Abbot Chemicals Inc., Squibb Corporation, Bacardí Corporation y

---

<sup>8/</sup> Cinco de estas CP's, aunque generaron una vigorosa oposición por su función centralizada de diversas actividades artísticas y culturales, no representaron una política nueva a nivel económico. Otras cuatro fueron cambios en el status legal de agencias ya existentes, e.g., Corporación de Servicios Médicos, o estaban dirigidas a tareas de investigación y planificación. Ejemplo de esto son la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos y la Corporación para el Desarrollo y Administración de Los Recursos Marinos, Lacustres y Fluviales de Puerto Rico.

otras. Sólo una emisión de deuda se destinó al financiamiento de una planta de tratamiento de agua para la Autoridad de Acueductos y Alcantarillado. AFIMCA, por lo tanto, funciona como un mecanismo adicional para otorgar incentivos a las corporaciones transnacionales en Puerto Rico: financiamiento de largo plazo a tasas de interés relativamente bajas.

C. IMPORTANCIA ECONOMICA DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS  
EN PUERTO RICO

La importancia económica de la CP's en Puerto Rico se puede medir de varias formas. Se han escogido cuatro indicadores para examinar esta importancia: la proporción que representan las CP's en el Ingreso Neto total de Puerto Rico, en la Inversión Interna Bruta de Capital Fijo, en el empleo y la proporción que representa la deuda pública de las CP's del Producto Nacional Bruto.

En términos del Ingreso Neto la importancia de las CP's no parece ser tan alta como se ha tendido a pensar.

Cuadro 1

Ingreso Neto para Puerto Rico y las Corporaciones Públicas  
(años seleccionados)  
(millones de dólares)

	Ingreso Neto Puerto Rico	Ingreso Neto Corp. Públicas	Por ciento
1940	225.3	-	-
1947	545.6	20.2	3.7
1950	613.6	29.9	4.9
1955	959.6	40.8	4.3
1960	1 348.6	64.8	4.8
1965	2 230.1	109.3	4.9
1970	3 668.1	205.3	5.6
1975	5 919.8	538.3	9.1
1980	9 097.9	884.1	9.7

Fuente: Ingreso y Producto, 1977  
Informe Económico al Gobernador, 1980  
Junta de Planificación de Puerto Rico

La proporción que representa el Ingreso Neto de las CP's del total de la economía de Puerto Rico ha aumentado a través del tiempo y para 1980 alcanzó el 9.7 %.

Muy parecido a este nivel de importancia relativa es el del peso de las CP's en términos de empleo. A pesar de que el sector gobierno emplea al 31.3 por ciento del total de empleados en Puerto Rico, las CP's sólo son responsables de 57 650 empleos o el 7.0 % del total de la economía del país.

/En el

En el renglón de inversión de capital fijo (construcción, maquinaria y equipo) la situación ha sido diferente.

Cuadro 2

Inversión Interna Bruta de Capital Fijo  
(años seleccionados)  
(millones de dólares)

	Total Puerto Rico	Corporaciones Públicas	Por ciento
1940	23.0	-	-
1947	61.8	18.6	30.1
1950	111.4	38.0	34.1
1955	202.6	45.6	22.5
1960	354.9	79.8	22.5
1965	719.6	114.7	15.9
1970	1 401.6	217.8	15.5
1975	1 907.1	767.0	40.2
1980	2 029.6	689.0	34.0

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

La participación de las CP's en el proceso de acumulación de capital fijo ha sido muy importante durante los últimos cuarenta años. La importancia relativa ha variado significativamente durante esta época pudiéndose identificar tres períodos diferenciales.

Entre el 1940 al 1950 la importancia del sector de CP's aumenta dramáticamente hasta llegar a 34.1% de la Inversión Interna Bruta Total. La inversión en la infraestructura básica del país por parte de las CP's contrasta con el tipo de inversión en la industria liviana (textiles, cuero, etc.) de parte de la industria privada.

A partir de mediados de la década del 50 hasta casi el final de la década del 60 la inversión en capital fijo por parte del capital norteamericano en la isla asume la forma de industrias intensivas en el uso de capital fijo (petroquímicas, químicas, maquinaria eléctrica, y electrónica, etc.) y opacan el crecimiento en la inversión de parte de las CP's.

En la década del 70 el proceso de acumulación de capital fijo en el sector privado se estanca y el sector público, sobre todo a partir de la adquisición de las navieras y la compañía de teléfonos, asume un papel cada vez más importante.

Un área que ha resultado ser fundamental en el análisis de las CP's en Puerto Rico es el de la deuda pública. Como se ha señalado en un sinnúmero de ocasiones "la proliferación de corporaciones públicas en Puerto Rico ha respondido, básicamente, a la urgencia de satisfacer

/dos necesidades

dos necesidades fundamentales: financiar mejoras públicas permanentes, obviando las limitaciones para la emisión de deuda que le impone la Constitución al Gobierno Central, y establecer instituciones flexibles para administrar empresas comerciales."<sup>9/</sup>

El margen prestatario de las corporaciones públicas, no tiene una limitación constitucional sino que se establece de acuerdo a los contratos de fideicomiso que cada CP establece con sus acreedores. Según el Informe Económico al Gobernador de 1980 las CP's en Puerto Rico han consumido el 83% de su margen prestatario.

El crecimiento de la deuda de las CP's ha sido extraordinario particularmente en la primera mitad de la década del 70.

Cuadro 3

Deuda de las Corporaciones Públicas y el Producto Nacional Bruto  
(años seleccionados)  
(millones de dólares)

	Deuda de las CP's	Producto Nacional Bruto	Por ciento
1950	73.0	754.0	9.7
1955	205.0	1 141.8	18.0
1960	313.7	1 676.4	18.7
1965	483.2	2 763.9	17.5
1970	1 037.5	4 687.5	22.1
1975	3 657.1	7 129.6	51.3
1980	5 422.9	11 104.8	48.8

El crecimiento en la deuda de las CP's ha tenido como consecuencia el alza en los niveles de las tasas de interés y por consiguiente en el servicio de la deuda. En 1980 por ejemplo, el 19.4% de los gastos corrientes o de funcionamiento de las CP's se destinaron al servicio de la deuda.

Esta situación ha tenido el efecto de reducir marcadamente el crecimiento de la deuda durante los últimos cuatro años. De hecho, en el 1979-80 sólo dos corporaciones emitieron deuda: la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Teléfonos. El total de las emisiones realizadas fue de \$150 millones y el costo neto de interés de éstas fluctuó entre 9.07 y 8.96%.

En términos de la importancia relativa de las corporaciones públicas entre sí se puede ver claramente que el peso de este sector recae sobre las llamadas 'utilidades', desarrollo de propiedades y

<sup>9/</sup> Junta de Planificación de Puerto Rico, Problemas de la Descen-  
tralización de la Deuda Pública en Puerto Rico, mimeo, marzo 1975,  
(subrayado nuestro).

/financiamiento. (Ver

financiamiento. (Ver Tabla 12). Las seis (6) CP's que se incluyen en las 'utilidades', por ejemplo, representan el 51 del presupuesto consolidado para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes para el año fiscal 1981-82, el 44% de los activos de todas las CP's, el 48% de toda la deuda pública, el 44% del pago de interés y el 38% del empleo.

Si, por otro lado, se examina la situación actual (1980) de las CP's de acuerdo al año en que fueron organizadas (ver Tabla 5), se ve claramente que aquellas organizadas en el cuatrenio de 1941-44 y de 1973-76 representan las CP's más importantes.

Finalmente, si se compara la actividad económica de las CP's con el nivel de Ingresos del Gobierno Central notamos que las CP's tienen un nivel de ingreso que es 23.9% mayor que el del gobierno central.

#### D. ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS

Las corporaciones públicas más importantes de Puerto Rico se han creado para el logro de tres objetivos expresos:

1. Garantizar la oferta de un producto o servicio eficientemente y a un precio relativamente bajo;<sup>10/</sup>
2. Servir de instrumento promocional para el capital privado;
3. Cumplir un papel de agentes del desarrollo económico incluyendo el objetivo de lograr generar, mediante el ahorro público, unos recursos internos que redujesen la necesidad de la propia inversión externa.

Durante las décadas del 50 y 60 los indicadores de la actividad económica del país parecían corroborar que, a pesar de unos problemas en la distribución del ingreso y la riqueza y en la insuficiente absorción de la mano de obra, las corporaciones públicas y la economía en general estaban marchando de acuerdo a los objetivos trazados.

A partir de la década del 70, sin embargo, diversos analistas del país, dentro y fuera del propio gobierno, comienzan a levantar interrogantes sobre el papel que juegan las corporaciones públicas y cuán bien o mal se ha ejercido dicho papel.

Los problemas aludidos con mayor insistencia se relacionan a la política de precios de las corporaciones públicas, su capacidad de endeudamiento externo, su eficiencia, los criterios que se utilizan para evaluar los proyectos de inversión, la tecnología que se adopta, la rentabilidad de dichas empresas, el papel que desempeñan las corporaciones públicas en relación al gobierno central e interrogantes más abarcadoras sobre la deseabilidad o posibilidad de que pasen a manos del capital privado, sobre los efectos sobre el patrón de desarrollo económico que ayudan a fomentar al internalizar costos que de otra forma correspondería absorber al sector privado y sobre los intereses a los cuales verdaderamente responde la política general de las corporaciones públicas y su reproducción.

---

<sup>10/</sup> Lo de 'relativamente' bajo se ha explicado en relación a un precio hipotético al cual lo ofrecería la empresa privada si ésta lo produjese.

/Para abordar

Para abordar algunas de estas interrogantes se ha hecho un intento de consolidar la información financiera básica de las corporaciones públicas de acuerdo al tipo de actividad económica que realiza. En las tablas se resumen los Estados de Situación y de Ingresos y Gastos para los tres sectores más importantes: utilidades, desarrollo de Propiedades y Financiamiento.<sup>11/</sup> En base a estos estados financieros se analizarán los aspectos de rentabilidad, endeudamiento y otros aspectos económicos de las corporaciones públicas.

En más de una ocasión se ha dicho que las corporaciones públicas dejan de experimentar un sobrante o ganancia a partir de 1969 y que anterior a este año dichas ganancias habían sido muy reducidas. (Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, Editorial Universitaria, 1976).

Otros analistas han señalado que se supone que las corporaciones públicas operen sin ganancias, entendiéndose por esto que el crédito sobre el capital invertido sea suficiente para pagar el costo del capital. (Gutiérrez, Sánchez, Caldari, 1979).<sup>12/</sup>

El grado de rentabilidad de una empresa puede medirse de diversas formas. A continuación se presentan varios indicadores de rentabilidad de los tres sectores de corporaciones públicas en Puerto Rico para 1980 (en por cientos):

	<u>Utilidades</u>	<u>Desarrollo de Propiedades</u>	<u>Financiamiento</u>
$\pi_{op}$	14.0	41.3	9.6
$\pi_v$	2.5	- 9.5	9.6
$\pi_E$	3.7	- 0.8	9.4
$\pi_K$	5.7	2.6	17.4

donde:

- $\pi_{op}$  relación entre el exceso de ingresos sobre gastos operacionales y el ingreso total
- $\pi_v$  relación entre el ingreso neto y el ingreso total
- $\pi_E$  relación entre el ingreso neto y el capital financiero ('Equity' - capital aportado más ganancias retenidas)
- $\pi_K$  relación entre la suma de intereses pagados, contribuciones en lugar de impuestos e ingreso neto y la suma de capital financiero (Equity) y deuda de largo plazo

De acuerdo a estos indicadores el único caso que refleja cuadro parcial de ganancias negativas es el de Desarrollo de Propiedades. Esto se debe a un fenómeno particular de este sector y de mayor importancia

<sup>11/</sup> Lamentablemente, hasta ahora, no se ha podido obtener información para más de un año ni obtener la información desagregada para poder eliminar las transacciones entre las corporaciones públicas de un mismo sector. Todos los valores, además, son a precios corrientes de 1980.

<sup>12/</sup> Inversión Externa y Riqueza Nacional. ¿Un dilema?, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1979.

en el caso de la Autoridad de Carreteras. En este sector los ingresos propios son menores que los recaudados de arbitrios y las asignaciones legislativas. Son estos últimos los que financian las pérdidas operacionales experimentadas.

En términos generales, sin embargo, el concepto de tasa de ganancia sobre capital es mucho más significativo. Este indicador reconoce que en el caso de las corporaciones públicas existen tres fuentes de financiamiento que se reparten el excedente operacional de la empresa: los que prestan el dinero (bonistas) que reciben intereses, el gobierno que recibe una contribución en lugar de impuestos y la propia corporación pública como ente jurídico autónomo que recibe una ganancia o ingreso neto.

En este sentido la situación de las corporaciones públicas es la siguiente: generan una ganancia, menor o mayor según el sector, que se destina principalmente al pago de intereses.

En el caso del sector de utilidades, por ejemplo, el 73% del ingreso operacional es absorbido por el pago de intereses.

Lo importante, entonces, una vez determinado que las corporaciones públicas generan un excedente económico y que éste es apropiado por los que aportan el capital financiero de la empresa, es el determinar las condiciones bajo las cuales esta situación se da y los efectos que esto tiene.

En el sector de utilidades, con la excepción de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, las corporaciones públicas operan bajo condiciones de monopolio absoluto, obviando los problemas asociados a las estructuras tarifarias (precios de los servicios o productos que mercadean), con la certeza de que independientemente del costo del capital, del origen del capital, de las restricciones que imponen los dueños del capital y de la eficiencia con que se produzca, siempre se logrará generar unos ingresos que permitirán cumplir los compromisos contractuales.

Los efectos de esta política basada en el supuesto dudoso de que la elasticidad  $1/3$  precio de la demanda es cero han sido evidentes. Se han generado una serie de empresas dependientes del capital externo para su expansión y funcionamiento, operando con una capacidad ociosa considerable, con costos crecientes (producto de la ineficiencia técnica y administrativa), con una carga creciente del servicio de la deuda, utilizadas como instrumentos financieros del déficit del gobierno central y los municipios y continuamente dependientes de su mecanismo tarifario para poder sobrevivir pese a todo esto.

Esta situación se puede observar parcialmente en el Estado de Situación del Sector de Utilidades para 1980. Estas empresas experimentan una posición de relativa liquidez (los activos corrientes son mayores que los pasivos corrientes) pero padecen un nivel de endeudamiento extraordinario. La deuda externa de largo plazo en este sector de corporaciones públicas es 2.52 veces el capital financiero (Equity) y 3.34 veces el

---

<sup>13/</sup> Ver: Logic, Inc., "Ineficiencia e Irresponsabilidad Administrativa. El caso de la AFF", 1975, mimeo.

valor neto de los activos fijos.<sup>14/</sup> Estas empresas, además, tienen un capital fijo (neto de depreciación) invertido equivalente a \$152 025 por empleado.

El caso más claro dentro de este sector lo presenta la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE). Para esta corporación pública la deuda externa es 36 veces el valor neto de los activos fijos y casi 6 veces el capital financiero.

Más aún, la AEE, operando durante los últimos 5 años a menos de la mitad de su capacidad productiva, recurre al financiamiento externo continuamente en un círculo interminable de expansión de su capacidad productiva (ociosa), incremento en el servicio de la deuda (aumentó 38% entre 1975 y 1979), que sólo se resuelve aumentando el precio de la electricidad (aumentó 30% en este período, mientras el costo del combustible le aumentó en 24%).<sup>15/</sup> Hay que anotar, sin embargo, que la venta de electricidad durante este período sólo ha aumentado un 12%.

Asociado a este proceso de expansión, endeudamiento y deterioro en la eficiencia de la empresa está la pérdida de control sobre las decisiones más importantes de ella. Los contratos de fideicomiso que existen entre las corporaciones públicas y los intermediarios financieros que le suplen los fondos de inversión le determinan los aspectos más fundamentales de su operación: la inversión de sus fondos, los proyectos de inversión, la supervisión de su contabilidad, las tarifas que se cobran por los servicios prestados, la forma y manera de disponer de los activos y los remedios de los bonistas en caso de incumplimiento en el pago de la deuda.<sup>16/</sup>

El problema fundamental de la política de las corporaciones públicas en Puerto Rico no reside tanto en la cuestión del límite o capacidad máxima de endeudamiento externo de éstas (medido en términos del D/E - relación entre deuda externa y patrimonio de la empresa) ya que es concebible que este endeudamiento sea absoluto: D/E=1. El punto cardinal es que las corporaciones públicas internalicen la tasa de ganancia del capital financiero (los intereses) como el criterio y elemento regulador de su política operacional y utilicen el mecanismo de los precios como solución al problema así incorporado. La pérdida de control decisional es pues, el resultado inevitable.

---

<sup>14/</sup> El valor neto de los activos fijos es equivalente al valor al costo de dichos activos una vez deducida la depreciación y la deuda de largo plazo.

<sup>15/</sup> Como parte de esta dinámica la AEE también recurre a un alto endeudamiento de corto plazo para subsanar la liquidez perdida por permitirle al gobierno central y a los municipios un alto nivel de cuentas por pagar.

<sup>16/</sup> Ver: Elías Gutiérrez, José A. Herrero y José J. Villamil, En torno al aumento de las tarifas solicitado por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico: Un análisis cuantitativo, 1970, mimeo.; y Problemas de la descentralización de la deuda pública en Puerto Rico, 1975, Junta de Planificación de Puerto Rico, mimeo.

Las corporaciones públicas, entonces, adquieren el carácter de monopolios privados extremadamente sensibles a reducciones en la demanda e incapaces de servir como base para una política pública de desarrollo económico.

Sin duda, la corporación pública en Puerto Rico cada día se aleja más del logro de sus objetivos iniciales. Aún el objetivo de servir como instrumento en el otorgamiento de incentivos al capital industrial privado, a través de precios reducidos, no se puede lograr.<sup>17/</sup> Por supuesto, los objetivos relacionados a garantizar unos servicios baratos a la población y el lograr una mayor independencia del capital externo se han abandonado totalmente.

#### CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, la trayectoria de las corporaciones públicas en Puerto Rico ha estado muy ligada tanto al modelo de desarrollo como al momento particular o fase por el cual ésta atravesaba. El cambio en énfasis ocurrido a partir del 1948 es quizás la indicación más clara de esto. Sin embargo, posterior a esa fecha, la manera cómo se han concebido las corporaciones públicas han estado muy ligadas a las condiciones particulares y limitaciones con que se confrontaba el gobierno de Puerto Rico. La compra de dos empresas privadas y su conversión en corporaciones públicas respondió, a principios de la década pasada, a una coyuntura particular en que se quiso recrear la experiencia de industrialización de las décadas anteriores y se consideró necesario para esto el mejoramiento en los costos de transportación y los servicios de comunicaciones. Sin embargo, el hecho de que se estaba negociando con el sector capitalista transnacional, que era precisamente el que se quería atraer a la isla, llevó a que las condiciones mediante las cuales el gobierno compró estas empresas fueran muy favorables para los vendedores.

Las empresas públicas en Puerto Rico, a partir del 1948, han seguido el principio de subsidiaridad del Estado en cuanto a que han limitado sus acciones a aquellas que el sector privado no ha desarrollado, por ejemplo, la provisión de infraestructura. En ocasiones su función ha sido la de subsidiar en forma indirecta al sector privado. En adición a los ejemplos mencionados anteriormente, es útil agregar el que tres plantas ligadas al sector petroquímico, una de la Pittsburgh Plate Glass y dos de Union Carbide, absorbieron alrededor del 30% de la nueva capacidad de generación de energía eléctrica a partir del 1967. Lo más notable en este caso es que mediante legislación especial, la empresa productora de energía eléctrica venía obligada a vender la electricidad a un precio inferior al costo de producción.

---

<sup>17/</sup> El precio de la energía eléctrica para los sectores de refinerías y petroquímicas, que reciben trato preferencial en Puerto Rico, es de 2.2 veces más alto en Puerto Rico que en Estados Unidos. (Ver: Pace Company Consultants & Engineers, Inc., Refining and Petrochemicals in Puerto Rico, January, 1979). Los recientes aumentos en los fletes marítimos, servicio telefónico y en el agua abundan sobre este fenómeno.

/Por supuesto

Por supuesto, las corporaciones públicas han servido otros propósitos. Uno mencionado que tiene gran importancia a partir de mediados de los años 60 es su uso como medio de financiamiento de obras de gobierno mediante el endeudamiento externo. Este endeudamiento permitió al gobierno convertirse en un generador de empleos al momento de agotarse el proceso de crecimiento, y de estímulo a la empresa privada mediante la promoción de proyectos de construcción de obras públicas.

Esta autonomía fiscal generó problemas de diversa índole. Por ejemplo, para el 1974 tan sólo un 17% del total de inversiones del sector público eran tramitadas y evaluadas por la Junta de Planificación. Esto conlleva el que casi la totalidad de las inversiones del sector público se hacían sin ninguna coordinación. Aunque la nueva Ley de Planificación, aprobada en el 1975 pretendía resolver esta situación, lo cierto es que las corporaciones públicas han mantenido su independencia relativa del organismo central de planificación.

Por otro lado, y como se señalara anteriormente, el engranaje de la política pública y las políticas de las distintas corporaciones no siempre ha resultado fácil. Esto es así, pues aunque su condición de corporación pública provee un cierto margen de autonomía con respecto al gobierno, el mercado financiero y los sindicatos principales que actúan dentro de éste, dictan condiciones a las empresas que las obligan en ocasiones a tomar determinaciones que no necesariamente son compatibles con la política pública enunciada. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con la política de precios de la Autoridad de Energía Eléctrica.

Las corporaciones públicas han servido como apoyo al modelo de crecimiento y como un modo adicional de incorporación a la economía de los Estados Unidos en una forma dependiente, particularmente a través de los contratos de financiamiento entre éstas y los sindicatos financieros.

Tabla 1  
 INGRESO Y PRODUCTO  
 (precios corrientes)

	1950	1960	1970	1979
Producto bruto nacional <u>a/</u>	754.5	1 676.4	4 687.5	9 997.9
PBN - per cápita	343.0	1 076.0	1 729.0	2 959.0
Ingreso personal <u>a/</u>	653.4	1 373.6	3 752.6	9 914.3
IP - per cápita	297.0	587.0	1 384.0	2 934.0
Ingreso neto <u>a/</u>	614.0	1 349.0	3 668.1	8 231.4
Agricultura <u>a/</u>	149.0	180.0	178.0	371.0
Manufactura <u>a/</u>	89.0	289.0	955.0	3 805.0
Gobierno <u>a/</u>	70.0	175.0	611.0	1 694.0
Resto del mundo <u>a/</u>	31.0	175.0	-368.0	-2 450.0
Otros (comercio, servicios, etc.) <u>a/</u>	275.0	721.0	2 373.0	4 811.0

Fuente: Junta de Planificación. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

a/ Millones de dólares.

/Tabla 2

Tabla 2  
POBLACION Y EMPLEO  
(miles)

	1950	1960	1970	1979
Población	2 200	2 340	2 710	3 400
Población de 14 años +	1 284	1 383	1 718	2 239
Fuerza obrera	684	625	765	978
Empleados	596	543	686	807
Agricultura	214	124	68	38
Manufactura	106	91	132	160
Gobierno	15	70	118	189
Otros (comercio, servicios)	261	258	368	420
Desempleados (%)	12.9	13.2	10.3	18.0
Tasa de participación en la fuerza obrera	53.0	45.0	44.5	42.0

Fuente: Junta de Planificación. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Tabla 3

Tabla 3  
DEUDA PUBLICA

Años	Millones de dolares
1962	615.6
1963	711.3
1964	801.8
1965	909.9
1966	983.2
1967	1 132.7
1968	1 308.8
1969	1 473.1
1970	1 656.6
1971	2 082.3
1972	2 555.0
1973	2 990.5
1974	3 731.0
1975	5 095.0
1976	5 436.9
1977	5 962.3
1978	6 081.7
1979	6 422.1

Fuente: Banco Gubernamental de Fomento. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Tabla 4

RECURSOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS CP's-1981

(millones de dólares)

Partida	Gobierno Central	Corporaciones públicas
Rentas	2 107.2	-
Ingresos fondos especiales	1 022.6	227.8
Ingresos de operaciones	-	3 042.4
Emisión de deuda	155.0	135.5
Préstamos a corto plazo	-	195.9
Otros ingresos	-	469.2
Total	3 284.8	4 070.5
Proporción	100.0	123.9

/Tabla 5

Tabla 5  
EMPRESAS PUBLICAS OPERANDO EN 1980

Fecha organización como corporaciones públicas	Cantidad	Empleo	Ingresos	Activos	Deuda
1977-80	9	2 157	44.6	90.9	11.2
1973-76	10	19 208	732.7	1 290.8 <sup>b/</sup>	1 293.4
1969-72	3	274	11.2	0.0	0.0
1965-68	5	15 360	588.5	1 789.8 <sup>c/</sup>	830.8
1961-64	4	569	28.2	281.9	44.4
1957-60	4	2 854	154.8	640.5 <sup>d/</sup>	945.5
1953-56	0	0	0	0	0
1949-52	2	5 884	112.9	1 243.8	312.8
1945-48	1	35	0.1	0.1	0.0
1941-44 <sup>a/</sup>	4	9 971	1 040.9	4 097.5	1 984.8
En 0 antes de 1940	2	1 338	18.6	N.D.	N.D.
	44	57 650	2 732.5	9 435.3	5 422.9

Fuente: Presupuesto del ELA y las Corporaciones Públicas 1981-82.

- <sup>a/</sup> En este período se organizaron unas cinco corporaciones públicas que luego fueron vendidas a intereses privados.  
<sup>b/</sup> No incluye Corporación Azucarera, porque se desconoce el valor total de los activos.  
<sup>c/</sup> No incluye valor activos de UPR.  
<sup>d/</sup> No incluye activos de AMA ni de CRUV.

/Tabla 6

Tabla 6  
SECTOR DE FINANCIAMIENTO  
Activos y pasivos 1980  
(millones de dólares)

Activos	Total	Por ciento
<u>Efectivo</u>	62.6	3.3
Certificado de depósitos	393.7	20.6
Inversiones en valores	396.0	20.8
Fondos federales recibidos	318.1	16.7
Préstamos:		
Asoc. corporaciones públicas	358.4	18.8
Sector privado	172.5	9.0
Inversiones	17.8	0.9
Fondo pago de deuda	111.5	5.9
Activos fijos	8.2	0.4
Otros activos	69.5	3.6
Total activos	1 908.3	100.0
<u>Pasivos:</u>		
Depósitos (ELA y corp. públicas)	1 100.7	57.7
Certificado de deuda	114.9	6.0
Notas a pagar	76.7	4.0
Deuda largo plazo	390.8	20.5
Otros pasivos	71.4	3.7
<u>Capital:</u>	153.8	8.1
Total pasivos y capital	1 908.3	100.0

/Tabla 7

Tabla 7

SECTOR DE FINANCIAMIENTO

Estado de ingresos y gastos - 1980  
(millones de dólares)

	Total	Por ciento
<u>Ingresos:</u>		
Intereses ganados	144.3	95.8
Otros	6.4	4.2
Total ingresos	150.7	100.0
<u>Gastos:</u>		
Intereses pagados	113.9	75.6
Gastos operacionales	22.4	14.9
Otros	-	-
Total gastos	136.3	90.4
Ingreso neto	14.4	9.6

/Tabla 8

Tabla 8

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS

Desarrollo propiedades  
(millones de dólares)

	1980	Por ciento
<u>Ingresos:</u>		
Rentas y ventas de servicio	135.8	100.0
<u>Gastos</u>		
Operación	63.2	46.5
Depreciación	14.9	11.0
Otros	1.6	1.2
Total gastos operación	79.7	58.7
Ingreso operacional	56.1	41.3
Intereses (neto)	69.0	50.8
Ingreso neto	(12.9)	( 9.5)
Aportaciones gubernamentales	172.4	127.0
Disposición de activos	2.2	1.6
Ingreso neto ajustado	161.7	119.1

Tabla 9

ESTADO DE SITUACION DE UTILIDADES

1980

(millones de dólares)

	Total	Por ciento
<u>Activos:</u>		
Activos corrientes	762.4	17.8
Activos fijos, neto	3 332.7	77.9
Fondos en fideicomiso	140.4	3.3
Otros	40.4	1.0
Total activos	4 275.9	100.0
<u>Pasivos:</u>		
Pasivos corrientes	675.9	15.8
Deuda de largo plazo	2 564.1	60.0
Otros	18.7	0.4
Capital:	1 017.2 <sup>a/</sup>	23.8
Contribuido	812.4	19.0
Ganancias retenidas	204.8	4.8
Total pasivos y capital	4 275.9	100.0

a/ Deflacionado 1954=100.

Tabla 10

UTILIDADES

Estado de ingresos y gastos  
1980  
(millones de dólares)

		Por ciento
<u>Ingresos:</u>		
Ventas	1 416.5	96.5
Otros	50.9	3.5
Total	1 467.4	100.0
<u>Gastos:</u>		
Operacionales	1 130.3	77.0
Depreciación	127.9	8.7
Otros	3.5	0.2
Total	1 261.7	85.9
Ingreso de operaciones	205.7	14.0
Intereses	150.1	10.2
Contribuciones	18.4	1.3
Subtotal	168.5	11.5
Ingreso neto	37.2	2.5
Ganancia (pérdida) en disposición de activos	(26.7)	1.8
Ingreso neto ajustado	10.5	0.7

/Tabla 11

Tabla 11

DESARROLLO DE PROPIEDADES

Estado de situación  
1980

	1980	Por ciento
<u>Activos:</u>		
Corrientes	332.1	10.3
Propiedad y equipo, neto	2 687.5	82.9
Fondos en fideicomiso	107.3	3.3
Otros	114.7	3.5
Total activos	3 241.6	100.0
<u>Pasivos:</u>		
Corrientes	129.9	4.0
Deuda largo plazo	1 424.8	44.0
Otros	58.8	1.8
<u>Capital</u>	1 628.1	50.2
Total pasivos y capital	3 241.6	100.0

/Tabla 12

Tabla 12  
PRESUPUESTO CONSOLIDADO

			1981	1980			
			Presupuesto consolidado	Activos	Deuda	Servicio deuda intereses	Empleo
I.	Utilidades	6	2 352.6	4 173.7 <sup>a/</sup>	2 630.7	145.4 <sup>b/</sup>	21 922
II.	Desarrollo de propiedades	9	792.0	3 241.6 <sup>c/</sup>	1 908.0 <sup>d/</sup>	141.3 <sup>d/</sup>	5 781
III.	Financia- miento	6	549.9	1 755.4 <sup>e/</sup>	341.0 <sup>e/</sup>	19.9	549
IV.	Producción agrícola	2	266.9	63.1 <sup>f/</sup>	427.0	26.1 <sup>f/</sup>	12 563
V.	Servicios	4	519.6	90.6 <sup>g/</sup>	115.8	N.D.	14 287
VI.	Seguros	2	63.0	107.5	0.3	0.0	475
VII.	Inversión y divulgación	3	22.6	N.D.	N.D.	N.D.	1 360
VIII.	Promoción	2	12.9	N.D.	N.D.	N.D.	277
IX.	Cultura	5	19.9	N.D.	N.D.	N.D.	321
X.	Recursos minerales	1	1.2	N.D.	N.D.	N.D.	7
XI.	Otros	4	3.9	3.1	0.1	0.0	108
	Total	44	4 604.5	9 435.0	5 422.9	332.7	57 650

a/ No incluye los activos de la AMA.

b/ No incluye los intereses de la AMA y se estimó en 30 millones el pago de la Autoridad de Teléfonos.

c/ No incluye el valor de los activos de la CRUV, ni de la Corporación de Desarrollo Rural de Puerto Rico.

d/ No incluye la deuda ni los intereses de la Corporación de Desarrollo Rural de Puerto Rico.

e/ No incluye los activos ni la deuda del Banco de la Vivienda.

f/ No incluye el valor de los siguientes activos de la Corporación Azucarera: 3 centrales, 2 refinerías, 49 312 cuerdas de tierra. Los intereses de la Corporación Azucarera se estimaron en 25 millones.

g/ No incluye los activos de la UPR.

1

2

